

Internetpublicatiemodel Decentrale Regelgeving

Deel I: Algemeen

IPM Decentrale Regelgeving
Versie 4.0 augustus 2008

ICTU / Overheid heeft Antwoord©
Wilhelmina van Pruisenweg 104
2595 AN Den Haag
<http://www.advies.overheid.nl/decentrale-regelgeving/>

Inhoudsopgave

1. Het project Decentrale Regelgeving.....	3
2. De wettelijke verplichting	3
3. Welke regelgeving moet ontsloten worden?.....	4
4. Hoe wordt de regelgeving conform IPM ontsloten?.....	5
5. Aan welke technische eisen moet worden voldaan?.....	5
6. Hoe steekt het IPM op hoofdlijnen in elkaar?.....	6

1. Het project Decentrale Regelgeving

Medio 2004 is begonnen met de uitvoer van het project Decentrale Regelgeving. De doelstelling van het project is optimale raadpleging van de regelgeving van alle decentrale overheden via internet te realiseren. Belangrijk om daarbij op te merken is het uitgangspunt is de regelgeving op geconsolideerde¹ wijze ontsloten wordt. De decentrale regelgeving is vervolgens ontsloten via de overheidsbrede website www.overheid.nl en via www.wetten.overheid.nl.

Het project is begonnen met een zogeheten spitsfase. Tijdens deze fase is in samenwerking met 40 decentrale overheden en de overkoepelende organisaties (VNG, IPO en UvW) een model ontwikkeld voor het publiceren van de regelgeving op internet. Dit model was gebaseerd op het uitgangspunt dat de toegankelijkheid van de regelgeving sterk kan worden vergroot als de decentrale overheden ertoe zouden overgaan om hun regels op uniforme wijze op het internet te publiceren, inclusief versiebeheer en wel zodanig dat alle lokale verordeningen vanuit één ingang elektronisch toegankelijk zijn. Deze toegankelijkheid kan alleen worden bewerkstelligd als de overheden het consolidatie- en publicatieproces verrichten volgens een bepaalde standaard. Daarom is, in samenwerking met de spitsdeelnemers, een vaste publicatiestandaard ontwikkeld. Deze standaard is verwoord in het Internetpublicatiemodel (IPM) van het project Decentrale Regelgeving. Voorwaarde voor deelname aan het project is dat conform IPM gewerkt werd.

Inmiddels is dit project dusdanig ontwikkeld dat de wetgever een verplichting heeft opgelegd aan decentrale overheden om hun regelgeving op internet te publiceren. Het IPO, de UvW en de VNG onderschrijven de wenselijkheid van een wettelijke verplichting tot elektronische publicatie van het regelingenbestand in geconsolideerde vorm. Alleen op deze wijze kan worden bewerkstelligd dat alle decentrale overheden hiertoe binnen afzienbare termijn overgaan en dat dit op uniforme wijze gebeurt. Derhalve is besloten om in de Provinciewet en de Gemeentewet op te nemen dat het bestand met de teksten van algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm elektronisch wordt gepubliceerd. In de Waterschapswet, die nog niet verplichtte tot een permanente ter inzage legging van de algemeen verbindende voorschriften, is een vergelijkbare bepaling opgenomen. De wettelijke verplichtingen voor de decentrale overheden gaan naar verwachting in op 1 januari 2010.

Met deze wijziging wordt dus de elektronische publicatie van geconsolideerde algemeen verbindende voorschriften (avv's) verplicht. Om uniformiteit in de wijze van publicatie te bewerkstelligen is in de wetwijziging opgenomen dat conform een door de minister aan te wijzen standaard dient te worden gepubliceerd. De ontwikkelde publicatiestandaard (het IPM) is dan ook overgenomen als landelijke standaard bij de wettelijke verplichting tot publicatie. Het is dus noodzakelijk dat alle lokale overheden hun regelgeving conform deze standaard gaan publiceren. Ook is verplicht geworden dat de landelijke voorziening voor decentrale Regelgeving, de Centrale Voorziening voor Decentrale Regelgeving (CVDR) gebruikt dient te worden door de decentrale overheden om de regelgeving te publiceren op internet.

2. De wettelijke verplichting

De verplichting voor decentrale overheden om over te gaan tot internetpublicatie van de geconsolideerde versies van hun algemeen verbindende voorschriften is ingesteld met de wetwijziging: "Wet electronische bekendmaking".

Middels deze wijzigingswet worden o.a. Artikel 140 van de Gemeentewet en artikel 137 van de Provinciewet zodanig gewijzigd dat internetpublicatie van geconsolideerde versies van algemeen verbindende voorschriften verplicht wordt. In de Waterschapswet wordt een artikel toegevoegd zodat deze verplichting ook gaat gelden voor de waterschappen. Hieronder volgt de nieuwe tekst van artikel 140 Gemeentewet, voor provincies en waterschappen zijn gelijke bepalingen opgenomen in respectievelijk 137 Provinciewet en artikel 73a van de Waterschapswet

¹ Consolideren: het invoegen van alle wijzigingen in de oorspronkelijke regeling tot één doorlopende tekst.

Artikel 140 Gemeentewet komt te luiden:

Artikel 140

1. De teksten van besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, zijn in geconsolideerde vorm voor een ieder beschikbaar door middel van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen algemeen toegankelijk elektronisch medium.
2. Een geconsolideerde tekst van een besluit die op grond van het eerste lid beschikbaar is gesteld, blijft beschikbaar indien het besluit na de beschikbaarstelling is gewijzigd of ingetrokken.
3. Onze Minister kan regels stellen over de wijze waarop de in het eerste lid bedoelde teksten beschikbaar worden gesteld.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën van besluiten worden aangewezen, waarop het eerste lid niet van toepassing is.

In de gewijzigde artikelen van de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet worden twee bevoegdheden gedelegeerd. Als eerste kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën van besluiten worden aangewezen waarop de verplichting tot internetpublicatie van de geconsolideerde teksten niet geldt. Dit verder uitgewerkt in het :

Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden onder Hoofdstuk 2.

Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden

“...Hoofdstuk 2. Beschikbaarstelling van teksten in geconsolideerde vorm

Artikel 6

1. De teksten van besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, zijn in geconsolideerde vorm voor een ieder beschikbaar door plaatsing op internet.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op:
 - a. besluiten die zijn vervallen of uitgewerkt vóór het tijdstip waarop dit artikel in werking is getreden;
 - b. besluiten voor zover deze strekken tot wijziging van een of meer besluiten;
 - c. besluiten die ingevolge de Wet ruimtelijke ordening zijn bekendgemaakt;
 - d. bijlagen bij besluiten, die zich naar hun aard niet lenen voor elektronische beschikbaarstelling...”

Als tweede is de bevoegdheid naar de Minister gedelegeerd om nadere regels te stellen ten aanzien van de internetpublicatie van de geconsolideerde teksten. Dit is verder uitgewerkt in:

Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden.

Middels deze regeling worden de delen III, IV en VI van dit IPM als verplicht onderdeel bij internetpublicatie van regelgeving aangewezen.

3. Welke regelgeving moet ontsloten worden?

Regelgeving binnen decentrale overheden kent vele verschijningsvormen. Zo zijn er verordeningen, beleidsregels instructies en dergelijke. In het kader de Wet elektronische bekendmaking is het vereist dat 100% van alle algemeen verbindende voorschriften op elektronische wijze worden gepubliceerd.

De publicatie van andere soorten regelgeving aan de hand van het IPM is mogelijk en soms zelfs ook wenselijk maar is geen vereiste. Deelnemende overheden zijn vrij om naast de avv's te bepalen welke soorten regelgeving nog meer ontsloten worden, een overzicht van de verschillende soorten regelgeving is te vinden in Deel II. De publicatie van alle avv's is noodzakelijk om "live" te kunnen gaan op www.overheid.nl en dit wordt getoetst door middel van een verklaring die de overheidsorganisatie afgeeft waarin zij aangeeft minimaal 100% van de algemeen verbindende voorschriften te hebben opgenomen in de collectie.

4. Hoe wordt de regelgeving conform IPM ontsloten?

De regelgeving dient op geconsolideerde wijze middels de CVDR te worden ontsloten op internet. Bij iedere wijziging van een regeling wordt de wijziging integraal in de tekst verwerkt om zodoende een regeling te krijgen zoals deze op een bepaald moment in de tijd geldig is. Dit houdt in dat er versies van een regeling worden gemaakt.

Het regelgevingsbestand dient ook vervallen (versies van) regelingen te bevatten. Geschillen hebben altijd betrekking op feiten in het verleden. Daarom is het nodig dat een historisch regelgevingsbestand wordt opgebouwd. Deze wordt opgebouwd vanaf een cesuurdatum. Deze datum is vastgesteld op de datum inwerkingtreding van de Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden.

Naast het feit dat de regelgeving op geconsolideerde wijze ontsloten moeten worden, dient er ook metadata te worden toegevoegd aan de regelgeving. Deze metadata wordt voor twee doeleinden gebruikt: als wetstechnische informatie of als metatags.

Wetstechnische informatie: bij het publiceren van regelingen wordt deze informatie aan het begin weergegeven, zo kunnen gebruikers de juistheid van de geconsolideerde tekst altijd aan deze bronnen toetsen. Het systeem daarbij is vergelijkbaar met het bij de landelijke wetgeving gebruikte systeem.

Metatags: deze zijn niet direct zichtbaar in de weergegeven webpagina, maar zijn in de "broncode" opgenomen. Dit maakt het mogelijk om de regelingen via een zoekmachine vindbaar te maken en te ontsluiten.

Het toevoegen van de wetstechnische informatie of metagegevens is dus noodzakelijk voor publicatie. Om te bereiken dat alle overheidsorganisaties dit op eenzelfde manier doen is de consolidatietoets ontwikkeld. Ook deze toets moet met goed gevolg worden doorlopen om "live" te gaan op www.overheid.nl.

5. Aan welke technische eisen moet worden voldaan?

Het gebruik van de CVDR is verplicht voor decentrale overheden. De overheden kunnen op twee manieren aansluiten op de CVDR. De overheid kan de regelgeving rechtstreeks invoeren in de bij de CVDR horende invoermodule óf de overheidsorganisatie kan de regelgeving aanbieden aan de CVDR middels een export vanuit een eigen lokaal systeem naar de CVDR. Daarvoor dient gebruik te worden gemaakt van de bij de CVDR horende webservice. In beide gevallen van aanleveren van regelgeving moet de volledige regelgeving volgens de daarvoor vastgestelde normen in de landelijke voorziening zijn opgenomen.

Indien de overheidsorganisatie gebruik maakt van de invoermodule van de CVDR dan hoeft de overheidsorganisatie zich niet te buigen over de technische eisen (metagegevens en XML-schema) Deze zijn reeds ingebouwd in de invoermodule. Deze overheidsorganisaties kunnen zich beperken tot de consolidatie en wetstechnische gegevens.

Voor de overheidsorganisatie die gebruik maken van de webservice geldt dat de regelgeving voorzien van de juiste formaat metagegevens in het voorgeschreven XML-schema dient te worden aangeboden aan de webservice. Ook zij moeten consolideren en de wetstechnische informatie toevoegen.

Vanuit de CVDR zal de regelgeving gepubliceerd worden op www.overheid.nl. Voor de publicatie van de lokale regelgeving op de website van de decentrale overheid kan gebruik worden gemaakt van oplossingen van softwareleveranciers, maar ook van de door Overheid heeft Antwoord© ontwikkelde webservice waarmee kant-en-klare XHTML-pagina's opgeleverd worden. Bij de laatste mogelijkheid dient de overheid zelf er zorg voor te dragen dat de XHTML-pagina's worden opgenomen in de eigen website. Als mede gepubliceerd wordt op de eigen website dan dient dat omwille van de duidelijkheid te geschieden conform het model dat gebruikt wordt op de landelijke site. Dit model staat omschreven in deel V van het IPM.

6. Hoe steekt het IPM op hoofdlijnen in elkaar?

Het IPM en de CVDR vormen zoals gezegd de basis voor internetpublicatie van decentrale regelgeving. Er zijn twee manieren van invoeren in de CVDR (de Invoermodule en de Webservice), dit heeft ook gevolg voor het IPM.

De eerste vier delen zijn bedoeld voor alle deelnemende overheden. Deze delen zijn voor alle overheidsorganisaties van toepassing. Deel I en deel III zijn bedoeld als richtinggevend. De delen III en IV vormen een verplicht onderdeel.

Deel V is een deel waarin wordt aangegeven hoe de publicatie op de eigen website kan worden vormgegeven. Dit deel is geen verplicht onderdeel.

Deel VI is bedoeld voor de overheidsorganisaties die gebruik gaan maken van de Webservice en is voor deze groep overheidsorganisaties een verplicht onderdeel.

Dit IPM is dus als volgt opgebouwd:

- Deel I: Algemeen
- Deel II: Soorten regelgeving
- Deel III: Consolidatie
- Deel IV: Wetstechnische informatie
- Deel V: Publicatie
- Deel VI: Webservices en XML schema t.b.v. CVDR

Het IPM dient gebruikt te worden gebruikt als naslagwerk om na te gaan wat de juiste manier van consolideren en publiceren is. Bij onduidelijkheden over metadata of het consolidatieproces kan het IPM worden gebruikt om duidelijkheid te scheppen. Blijkt dit niet te voldoen, dan kunt u contact opnemen met de consolidatie helpdesk (consolidatie@overheid.nl) of algemene helpdesk (regelgeving@overheid.nl)